

EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN POPULAR EN EL PERÚ

CASTILLO CALLE, Manuel Arnaldo*

“La Constitución prevé un mapa en el cual se unen la pasión con la razón y el ideal de la libertad individual con las demandas de la comunidad”.

[Barack Obama - The Audacity of Hope]

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es orientar al lector sobre los lineamientos del proceso constitucional de acción popular en nuestro país, como una herramienta útil para combatir los excesos reglamentarios de uno de los poderes del Estado peruano, como viene a ser el Poder Ejecutivo o la administración pública que, por medio de normas que no cuentan con rango de ley, pueden estar infringiendo en forma directa o indirecta la Constitución Política del Estado. Si bien el proceso de Acción Popular, tal como es concebido hoy en día, tuvo su génesis en la Constitución Peruana de 1933, contando con un mayor plazo de vida que la acción de inconstitucionalidad (que surgió en la Constitución de 1979); sin embargo, en la práctica el primero ha tenido menor arraigo, tal vez por desconocimiento acerca de su uso o por la desconfianza que genera el hecho que su resolución se confíe al Poder Judicial.

Por tal motivo, se ha introducido una serie de modificaciones en la regulación del proceso de Acción Popular en nuestro Código Procesal Constitucional del año 2004, que tienen como función revitalizar esta figura y recomendar su utilización por encima del proceso de amparo en determinados casos. Sin embargo, hubiera sido recomendable disponer la retroactividad en forma imperativa de la resolución estimativa, a fin de no relegar dicho proceso en beneficio del proceso constitucional de Acción de Amparo.

PALABRAS CLAVES: Constitución, Acción Popular, Control Constitucional, Supremacía Constitucional, Reglamentos, Normas Administrativas, Resoluciones, Decretos de Carácter General, Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Derecho Público.

* Abogado. Graduado y titulado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega (Perú). Estudios de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (España). Profesor visitante de la Universidad de Buenos Aires - UBA y el IDCC - Instituto de Derecho Constitucional & Ciudadanía (Brasil). Contacto: manuel.castillo@msn.com

ABSTRACT

The objective of this article is to guide the reader to the guidelines of the popular action constitutional process in our country, as a useful tool to combat excessive regulation of one of the powers of the peruvian state becomes the executive or public administration, which by standards that do not have the force of law, may be infringing directly or indirectly Constitution. While the popular Action process, so how is conceived today, had its genesis in the peruvian Constitution of 1933, with a longer period of life that the unconstitutionality (which emerged in the 1979 Constitution), but in practice the first has had less of a base, perhaps due to ignorance about their use or distrust generated by the fact that its resolution is entrusted to the Judiciary.

For this reason, we have introduced a number of changes in the regulation of popular action process in our Constitutional Procedure Code of 2004, whose function revitalize this figure, and recommend its use over the process of protection in certain cases. However, it would have been advisable to have the retroactive imperative form of resolution estimate, so do not relegate this process to the benefit of the protection action process.

KEY WORDS: Constitution, Class Action, Constitutional Control, Constitutional Supremacy, Regulations, Administrative Rules, Resolutions, General decrees, Executive Branch, Regional Government, Local Government, Public Law.

1. CONCEPTO Y OBJETO

La acción popular es la garantía constitucional que procede interponer contra las normas de menor jerarquía, cualquiera que sea la autoridad de la que emane, ya sea porque contraviene la Constitución (C.) o las leyes por la forma o por el fondo (C., art. 200 inc. 5), con la finalidad de hacer efectivo el control de la constitucionalidad y legalidad, por lo que, en tal caso, la norma impugnada quedará sin efecto para el futuro (irretroactivamente) y con alcances generales.

2. ANTECEDENTES

Hurgar en los orígenes de este instituto puede remontarnos, como señalan algunos autores¹, hasta el Derecho Romano. Así se menciona que según el Libro 47, Título 23, Ley 1 del Digesto, existía un *actio popularis*, pretorias y penales para amparar los derechos del pueblo. Toda persona libre podía ejercer una acción penal contra la perpetración de delitos que atacaban bienes directamente relacionados con intereses sociales o con hechos que interesaban a toda la comunidad. Ese mismo carácter sancionador sobre los deberes de función puede verse en la C. peruana de 1920 (art. 157) y en la Carta de 1993 (art. 231).

¹ GARCÍA TOMA, Víctor. La acción popular. En: Gaceta Jurídica. Tomo XI, Lima, noviembre 1994.

En el Perú, su primer antecedente es la Constitución de Cádiz de 1812, cuyo artículo 255 disponía: “el soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen la acción popular contra los que la comentan”.

3. ORÍGENES

La Carta fundacional del Perú tuvo en cuenta las disposiciones de la Constitución Gaditana, pero fue más generosa en sus alcances. No solo privó la acción popular contra los jueces por el delito de soborno, cohecho y prevaricato, sino que amplió su ámbito de protección contra la festinación de los trámites judiciales o su suspensión, así como en defensa de la libertad personal y la seguridad de domicilio contra el procedimiento judicial ilegal. El artículo 109 de la Constitución de 1823 establecía: “Producen acción popular contra los jueces el soborno, la prevaricación, el cohecho, la abreviación o suspensión de las formas judiciales, el procedimiento ilegal contra la libertad personal y la seguridad de domicilio”.

Queda entonces preguntarnos: ¿No es esta acción popular la formulación embrionaria del *habeas corpus* del 21 de octubre de 1897? Falta en este punto la ayuda de la historia constitucional para afirmar lo que todavía puede ser una simple intuición, ni siquiera una hipótesis. Lo cierto es que *mutatis mutandis* las Constituciones 1828, 1834 y 1839 la

reprodujeron más o menos en el mismo ámbito de protección².

No es exacto entonces lo que se ha venido afirmando —doctrinariamente— en el sentido de que la acción popular tiene su carta de naturaleza en la Constitución de 1920, ni que sus orígenes se limiten a un control de naturaleza estrictamente jurídico penal, destinado a formular denuncias contra autoridades, judiciales o administrativas, que cometían delitos contra los deberes de la función.

Hay, en la acción popular de las Constituciones decimonónicas, una intención de proteger, en esta primera fase —Constituciones de 1823, 1828, 1834 y 183—, la libertad personal y la seguridad de domicilio.

Pero con la aprobación de la Constitución Política de 1856, la acción popular sirve para proteger ya no solo la libertad personal y la seguridad del domicilio, sino todos los derechos constitucionales, llamados por entonces “garantías individuales” en la fraseología de la época. Así, por ejemplo, el artículo 131 de la Constitución de 1956 señalaba: “producen acción popular contra los Magistrados y Jueces”:

a) La prevaricación;

² Constitución de 1828: “Art. 130.- Producen acción popular contra los jueces el prevaricato, el cohecho, la abreviación o suspensión de las formas judiciales, el procedimiento ilegal contra la libertad personal y seguridad de domicilio”.

La Constitución de 1834: “Art. 129.- Producen acción popular contra los Magistrados y Jueces, el soborno la prevaricación, el cohecho, la abreviación o suspensión de las formas judiciales, el procedimiento ilegal contra la seguridad personal y la del domicilio.

Constitución de 1839: “Art. 131.- Producen acción popular contra los Magistrados y Jueces, el soborno la prevaricación, el cohecho, la abreviación o suspensión de las formas judiciales, el procedimiento ilegal contra la seguridad personal y la del domicilio”.

- b) El cohecho;
- c) La abreviación o suspensión de las formas judiciales;
- d) El procedimiento ilegal contra las garantías individuales.

No es casual la extensión de la acción popular a la protección de todos los derechos constitucionales frente a la actuación ilegal de los jueces. La aplicación de la acción popular para la protección de las “garantías individuales” se condice con la cláusula de supremacía constitucional, por primera consagrada en el Perú en el artículo 10 de la Constitución de 1956: “Es nula y sin efecto cualquier ley en cuanto se oponga a la Constitución”.

Es esta segunda fase en la evolución constitucional de la acción popular la que explica los postulados de las constituciones peruanas del siglo XX. En efecto, tanto la Constitución de 1860 como la carta de 1867 repiten idéntico precepto y también la propia Constitución de 1920, aunque esta última agrega una referencia muy clara a la disponibilidad de su interposición cuando existía violación judicial del derecho a ser juzgados en un plazo razonable³.

La Constitución de 1993 significó un vuelco en la concepción de la acción popular. El constituyente de 1932, influenciado por los efectos perniciosos de la dictadura del Presidente de ese entonces, Augusto B. Leguía, estructuró un sistema constitucional antipresidencialista. En esa perspectiva, su artículo 231 detalló que la acción popular no era solo un

³ Constitución de 1920: “Art. 157.- Producen acción popular contra los Magistrados y Jueces: la prevaricación, el cohecho, la abreviación o suspensión de las formas judiciales, el procedimiento ilegal contra las garantías individuales y la prolongación indebida de procesos criminales”.

medio para denunciar los delitos por los jueces en el ejercicio de sus funciones, sino que lo amplió para denunciar los ilícitos penales “contra la ejecución de las resoluciones judiciales que comentan los funcionarios del Poder Ejecutivo”⁴.

En esa lógica antipresidencialista, la acción popular trastocó su fórmula histórica y tradicional para convertirse en una acción de control constitucional de las normas infralegales. El artículo 133 de la Constitución de 1933 puntualizaba: “Hay acción popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos y contra las resoluciones y decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los Ministros. La ley establecerá el procedimiento judicial correspondiente”.

La innovación, como puede apreciarse, está llamada a controlar la Constitución y la legalidad de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo pero con la clara intención de hacer responsable político al Ministro del respectivo sector. El nuevo enfoque se explica en perspectiva histórica. En muchas oportunidades el régimen de Augusto B. Leguía había dictado un sinnúmero de reglamentos y decretos que infringían la Constitución y las leyes, lo que hacía necesario limitar la actuación normativa del Poder Ejecutivo⁵.

⁴ Constitución de 1933.- “Art. 231.- Hay acción popular para denunciar los delitos contra los deberes de función y cualesquiera otros que cometan los miembros del Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones. También la hay para denunciar los delitos contra la ejecución de las resoluciones judiciales, que cometan los funcionarios del Poder Ejecutivo”.

⁵ BLUME, Ernesto. El Control de Constitucionalidad en el Perú: Antecedentes, Desarrollo y Perspectivas. En: Derecho Procesal Constitucional. Lima, Juristas Editores, 2004, p. 236.

La norma constitucional estuvo vigente pero no rigió. La acción popular que se reglamentó solo 30 años después, cuando el 25 de junio de 1963 se aprobó la Ley Orgánica del Poder Judicial, que puntualizaba en su artículo 7: “La acción que concede el artículo 133 de la Constitución, se ejercitará ante el Poder Judicial y se sustanciará en la vía ordinaria, como proceso de puro derecho, con la intervención del Procurador General de la Republica”.

Previo a la aprobación de esta Ley, el Poder Judicial declaró la improcedencia de la acción popular alegando su falta de reglamentación. Después de su aprobación se denegaron los procesos de acción popular bajo el argumento de que el accionante no tenía un interés legítimo para obrar. De este modo la jurisprudencia del Poder Judicial desdibujaba la naturaleza jurídica de un instrumento procesal de enormes potencialidades.

Hasta la llegada la Constitución de 1979, en consecuencia, el proceso de acción popular existía en el papel pero no en la realidad. Es con esta Constitución —que la incorpora entre las garantías constitucionales orientadas a la defensa objetiva de la Constitución— y con la aprobación de la ley que reglamentaba su tramitación (Ley N° 24968) hoy derogada por el Código Procesal Constitucional (CPC) del año 2004, la acción popular adquiere su verdadera gravitación constitucional como una efectiva herramienta al servicio de la defensa de la Constitución y la Ley.

La Constitución Política del Perú de 1993 no hizo más que repetir lo que la Constitución de 1979 dejó establecido, salvo que dejó a disposición del legislador, decidir si su interposición tendría lugar ante el Tribunal Constitucional o ante el Poder

Judicial. Siendo que el Código Procesal Constitucional ha preferido la tradición a la innovación y ha dispuesto que el órgano competente y exclusivo para conocer los procesos de acción popular sea el Poder Judicial.

El artículo 200, numeral 5 de nuestra Constitución de 1993 señala que el proceso de acción popular procede contra reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general. En comparación con la Constitución de 1979, la de 1993 es bastante similar, como a continuación se presenta:

Constitución de 1979 (artículo 295, párrafo 4)	Constitución de 1993 (artículo 200, numeral 5)
“Hay acción popular ante el Poder Judicial por infracción de la Constitución o la ley, contra los reglamentos o normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que expiden el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales y demás personas de Derecho Público”.	“Son garantías constitucionales: La Acción Popular que procede, por infracción de la Constitución y la ley, contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen”.

Por lo tanto, la variedad de normas de orden infralegal que emite la administración pública da lugar a que los procesos de acción popular se dirijan contra las normas de diferente rango o denominación.

4. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE ACCIÓN POPULAR

La Constitución Política del Estado de 1993 recoge, en el numeral 5) del su artículo 200, lo siguiente:

“La Acción Popular que procede, por infracción de la Constitución y la ley, contra los reglamentos, normas administrativas,

resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen”.

Como se observa, la acción popular tiene las siguientes características:

- a) Es una defensa no solo de la Constitución sino también de la ley.
- b) Procede contra reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos.
- c) Estos reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos tiene que ser de alcance general, es decir, no proceden contra actos de ejecución revestidos de una aparente legalidad cuyas consecuencias no trascienden más allá de la esfera personal, concreta y específica.
- d) No importa la autoridad de la que emanen, pudiendo tratarse de un funcionario público del gobierno central, regional o local.
- e) Es un proceso de carácter jurisdiccional que se entabla ante el Poder Judicial.

5. FINALIDAD COMO PROCESO CONSTITUCIONAL

Al interponer la demanda de acción popular, *prima facie*, no se persigue la tutela de intereses subjetivos, sino la defensa de la jerarquía normativa de la Constitución y las leyes. Sin embargo, aun cuando se trata de un proceso en el que se realiza un juicio de compatibilidad abstracta entre dos fuentes de distinta jerarquía, de una lado, la Constitución (como parámetros), y del otro, los reglamentos, las normas administrativas y las resoluciones de carácter general (como las fuentes sometidas a control), también se puede afirmar que este proceso tiene una dimensión

subjetiva, en la medida que son fines esenciales de todos los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, tal y como se señala en el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

En este sentido, y como lo ha establecido el Tribunal Constitucional, son constantes las ocasiones en las que el juez constitucional, a efectos de evaluar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas, debe tener en cuenta los supuestos concretos en las que éstas han sido o pueden ser aplicadas. Esta afirmación evidencia que a dicha dimensión objetiva la acompaña una subjetiva. Así, no puede soslayarse que aunque el control concentrado de las normas tiene una finalidad inmediata, depurando del ordenamiento aquellas disposiciones que contravengan el principio de jerarquía normativa, tiene como fin mediano impedir su aplicación, es decir, impedir que estas puedan generar afectaciones concretas (subjetivas) a los derechos fundamentales de los individuos.

Por ello, como lo ha señalado en su jurisprudencia el Tribunal Constitucional, es deber del juez constitucional tener presente que el proceso, orientado por autonomía a defender la supremacía de la Constitución (para el proceso de inconstitucionalidad y aplicable al de acción popular), siempre tendrá también, en última instancia, la vocación subjetiva de preservar los derechos fundamentales de las personas.

De acuerdo a lo antes descrito, si bien el proceso de acción popular se encuentra reconocido en la lista de procesos que recoge el artículo 200 de la

Constitución (numeral 5) ⁶, no solo tiene como finalidad evaluar la compatibilidad de las normas administrativas de alcance general con la Constitución (control de constitucionalidad), sino también evaluar la conformidad de tales disposiciones con las leyes (control de legalidad). Como señala el maestro Domingo García Belaunde: “el proceso de acción popular está pensado como una suerte de control que ejerce cualquier ciudadano sobre el poder reglamentario de la Administración Pública, y más en particular, contra el Poder Ejecutivo, en la medida que la administración, mediante su propia actividad puede vulnerar las leyes y la Constitución”⁷.

La infracción de la supremacía constitucional se puede dar de tres modos, inconstitucionalidad directa o indirecta; total o parcial; y por la forma o por el fondo.

En relación a la inconstitucionalidad directa o indirecta el jurista austríaco de origen judío Hans Kelsen señala que el contenido de la Constitución puede convertir en inútil una ley, como acontece cuando la materia solo necesita del reglamento para para que tenga aplicación a través de actos administrativos o jurisdiccionales individuales. Esto quiere decir que la Constitución puede ordenar el desarrollo de ciertas materias no al legislador sino al

propio ejecutivo que, si bien se trata de reglamentos, pueden tener el mismo nivel de inconstitucionalidad que las leyes porque están en el mismo nivel que la Constitución, a diferencia de lo que sucede con los reglamentos que desarrollan la ley. Por lo tanto, aquellos reglamentos que han sido expedidos sin *interpósito legislatoris* conllevan una inconstitucionalidad directa, porque violan de manera inmediata la Constitución no la ley.

Otro aspecto considerado por Kelsen es el que ocurre cuando la Constitución contiene principios, direcciones y límites al contenido de las leyes futuras, como los derechos humanos que tiene un núcleo duro y no puedan ser concretizadas consecuentemente por medio de leyes o, por el contrario, se trata de normas constitucionales que regulan una materia en forma tan completa que son inmediatamente aplicables a los casos concretos a través de actos jurisdiccionales y/o administrativos.

La inconstitucionalidad indirecta, en cambio, trata de actos mediatamente subordinados a la Ley Fundamental. Por ejemplo, cuando la Constitución impone expresamente la ejecución inmediata del Reglamento, sin necesidad de una ley para regular

⁶ Constitución Política de 1993. “Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

[...]

5) La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.”

⁷ GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Garantías constitucionales de la Constitución peruana de 1993. En: Lecturas sobre temas constitucionales. N° 10. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 261.

determinada materia ⁸. En otras palabras, la inconstitucionalidad indirecta se traduce en la inconstitucionalidad del reglamento, ya sea porque viola la ley que la Constitución ordena respetar.

La inconstitucionalidad total o parcial: En cualquiera de los supuestos el Tribunal Constitucional o el Poder Judicial, según corresponda, fallan declarando fundada la demanda en parte, si es una inconstitucionalidad que alcanza solo a una parte de la norma; y es total, cuando la norma en su integridad es declarada inconstitucional, lo que supone que toda ella será expulsada del ordenamiento jurídico.

La inconstitucionalidad por la forma o por el fondo: las leyes deben ser elaboradas según el procedimiento establecido por la Constitución. Por otro lado, las normas con rango de ley no deben trasgredir los derechos humanos y los principios que

informa la Constitución. Por consiguiente hay inconstitucionalidad de forma cuando una ley ha sido aprobada sin observancia de los principios constitucionalmente prescritos para su aprobación. Y hay inconstitucionalidad de fondo, cuando el contenido de la norma contraviene los valores, los principios y los derechos humanos que la informan.

Sobre la inconstitucionalidad por infracción del artículo 106 de la Constitución, se señala que se puede demandar la inconstitucionalidad, total o parcial, de los decretos legislativos, los decretos de urgencia o la ley que no ha sido aprobada como orgánica, si es que regulan materias que están reservadas a este tipo de leyes o implican su modificación o derogación.

Como se sabe, el dispositivo 106 de nuestra *Magna Lex* señala que mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas a la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación orgánica está establecida en la Constitución (Ley orgánica Material). Para su aprobación y modificación se requiere del voto de más de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso (Ley orgánica formal).

6. EL CONTROL PREVIO DE LAS NORMAS INFRALEGALES

La legislación anterior —Ley Proceso de la Acción Popular (Ley N° 24968)— permitía el control previo de constitucionalidad de los reglamentos y normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que expiden: el Poder Ejecutivo; los gobiernos regionales y locales; y demás

⁸ Kelsen, Hans. La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. Trad. Tamayo y Salmerón. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. En sentido distinto: BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coordinador) (1999) Derecho Constitucional, Madrid, Tecnos, Volumen I, pp. 115-116 entiende la inconstitucionalidad indirecta como una violación del denominado bloque de constitucionalidad: “la percepción del control de constitucionalidad es la de un contraste directo entre una norma infraconstitucional y un precepto constitucional (...). Ese contraste puede determinar, por sí mismo, la inconstitucionalidad de la norma objeto de control de tal modo que el parámetro de la constitucionalidad está integrado únicamente por preceptos constitucionales. Esta percepción resulta incompleta, sin embargo si tenemos en cuenta la complejidad del ordenamiento y la naturaleza de la Constitución como norma habilitadora de competencias. Al control directo se le ha de unir, entonces, el control indirecto de inconstitucionalidad que es el que se produce cuando junto con los preceptos constitucionales hay que integrar en el parámetro de constitucionalidad normas infraconstitucionales (llamadas por la doctrina italiana “normas interpuestas”) que tienen el mismo rango que aquellas que van a ser objeto de control. Este tipo de normas son las que integran el llamado “bloque de constitucionalidad” y deben ser atendidas por los poderes en cuanto por medio de ellas se habilitan competencias o se establecen procedimientos que determinan la producción jurídica de estos”.

personas de Derecho Público. Así podemos ver cómo, en su artículo 5, se regulaba la procedencia contra “normas aprobada más no publicadas”. Es decir, en ese momento resultaba admisible la demanda de acción popular, contra las normas formalmente aprobadas pero que no eran publicadas oficialmente, y siempre que del conocimiento extraoficial de estas se preveía que lesionaban o amenazaban con lesionar el orden constitucional y/o legal o contravengan el principio de jerarquía normativa. En dicha disposición también se preveía que si se subsanaba el contenido de la norma, antes de su publicación, quedaba sin efecto la demanda.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que esta figura ya no es procedente en la regulación del proceso de acción popular contenida en el Código Procesal Constitucional vigente, tal vez por la poca aplicación práctica de dicha disposición. Al respecto, como bien señala Cesar Landa, existía la posibilidad material de que, a modo preventivo, cualquier ciudadano inicie una acción popular, pero valga precisar no existe ley que obligue a las autoridades administrativas a la pre-publicación de las normas a dictarse.

Su relación con el proceso de inconstitucionalidad es preservar la supremacía de la Constitución y la jerarquía normativa consagrada en ésta, convirtiéndose ambos procesos constitucionales en figuras análogas, aunque con algunas diferencias como veremos más adelante. Por estos puntos comunes, los artículos 75 al 83 del Código Procesal Constitucional contienen las disposiciones generales aplicables a los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad, existiendo sobre todo similitud en la admisibilidad y procedencia de las demandas. Por ello, a entender del profesor Landa Arroyo, desde

el punto de vista sustantivo, la acción popular está estrechamente vinculada con el proceso de inconstitucionalidad, en la medida en que su objeto también es asegurar el orden constitucional objetivo, además del legal, pero examinando las normas inferiores a la ley⁹.

7. NORMAS OBJETO DE CONTROL

La acción popular procede contra normas de menor jerarquía que contravienen la Constitución o las leyes, expedidas por cualquier autoridad del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales, y demás personas de Derecho Público.

Según el artículo 76 del Código Procesal Constitucional dichas normas, que eventualmente pueden resultar inconstitucionales, son las siguientes:

7.1. Los reglamentos

Son el conjunto de reglas que rigen una actividad, vienen dados por la facultad reglamentaria que está confiada al Poder Ejecutivo en diferentes niveles y jerarquías (gobierno central, gobiernos regionales y locales), con lo cual proliferan infinidad de reglamentos en todas las áreas.

7.2. Las normas administrativas

Es la regla o criterio que rige las relaciones jurídicas de la Administración Pública.

⁹ LANDA ARROYO, Cesar. Teoría de Derecho Procesal Constitucional. Palestra, Lima, 2004, p. 148.

7.3. Las resoluciones de carácter general

Vienen a ser actos o decisiones emitidas por la autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones.

Respecto a las resoluciones de carácter general, el profesor Eloy Espinoza Saldaña¹⁰ considera que, por constatación en la realidad (y no por coherencia conceptual), esta alusión a las resoluciones debe estar referida más bien a los decretos, pues en rigor son éstas las disposiciones de carácter general. Las resoluciones son más bien preceptos con efectos individuales, o por lo menos, individualizados.

A entender de algunos autores, esta enumeración de normas, que proviene de una lectura del texto constitucional y del Código Procesal Constitucional, no debe hacer creer que estamos frente a tres objetos de control distintos (reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general), tal diferenciación sería una interpretación equivocada.

En este sentido, el profesor Moron Urbina¹¹ considera que en todos los casos estamos frente a un solo fenómeno: el reglamento. Pues no existen normas administrativas y resoluciones de carácter general que no sean reglamentarias ni tampoco existen normas administrativas que puedan ser singulares pues son, por antonomasia, generales.

Siguiendo esta línea de la interpretación, las normas objeto de control por la acción popular son las

¹⁰ ESPINOSA-SALDAÑA BARREDA, Eloy. Código Procesal Constitucional, proceso contencioso administrativo y derechos del administrado. Lima, Palestra, 2004, p. 87.

¹¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Aportes para el estudio del nuevo régimen de la acción popular en el Código Procesal Constitucional. En: El Derecho Procesal Constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde. José Palomino Manchego (Director). Tomo II, Lima, Grijley, 2005.

normas reglamentarias y, según nos explica Morón Urbina, éstas provienen de la potestad administrativa para emitir declaraciones unilaterales de voluntad de las entidades públicas con efectos normativos jurídicos generales y directos.

Respecto a las características¹² de la potestad reglamentaria de la Administración tenemos:

- Posee fundamento constitucional: por tanto no es necesario que cada ley indique al Poder Ejecutivo su competencia para reglamentarla.
- Es unilateral: por ello el Poder Ejecutivo puede emitir un reglamento sin que nadie se lo solicite o indique.
- Emana de un órgano actuando en función administrativa.
- Posee naturaleza normativa, efectos generales e impersonales: Ello puede ser hacia el interior de la Administración (como son los reglamentos en materia presupuestal que emite el Ministerio de Economía y Finanzas) o externo (los dirigidos a la ciudadanía en general).

7.4. Otros aspectos relevantes sobre el control de las normas

a) Las subespecies de la norma reglamentaria

Si tomamos como punto de referencia al reglamento como la norma a controlar, debe tenerse en cuenta que hay subespecies en función del organismo y órgano que lo emite, situación que se deriva —en mayor o menor medida— del nivel de la descentralización del Poder Ejecutivo. En atención a

¹² *Ibíd.*, p. 1095.

ello, la doctrina ha señalado que, según la materia, los reglamentos pueden ser:

a.1) Reglamentos nacionales aprobados por el Poder Ejecutivo (los ministerios los órganos descentralizados, los órganos desconcentrados —direcciones nacionales o generales— y los organismos públicos descentralizados).

a.2) Reglamentos que provienen de organismos autónomos (Superintendencia de Banca y Seguros, Banco Central de Reserva del Perú o la Contraloría General de la República).

a.3) Reglamentos emitidos por los gobiernos municipales: decretos de alcaldía.

a.4) Reglamentos regionales.

Es necesario precisar que dentro de cada categoría descrita existen también grados de jerarquía, los cuales deben respetarse. Así, se señala que “dentro de los reglamentos nacionales predominarán los reglamentos aprobados por el ministerio y el Presidente de la República, respecto a los que apruebe una dirección general de un ministerio, y sobre los que apruebe un organismo público descentralizado”¹³.

b) Sentencias del Tribunal Constitucional

Aquí es muy importante destacar, como considera el profesor Landa Arroyo¹⁴, que el control de los decretos, reglamentos y demás normas administrativas no solo debe hacerse en relación con la Constitución y la ley, sino también con las Sentencias del Tribunal Constitucional, en la medida que éstas hayan estimado o desestimado la inconstitucionalidad de una ley. Esto implicaría la

existencia del artículo 80 del Código Procesal Constitucional donde se ordena a los jueces la suspensión del trámite de los procesos de acción popular sustentados en normas respecto de las cuales se ha planteado demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal hasta que éste expida la sentencia definitiva.

8. TIPOS DE INFRACCIÓN

La Constitución Política de 1993 no señala mucho sobre el tema, pues se limita establecer que el proceso de acción popular procede ante una infracción de la Constitución o de una ley. El Código Procesal Constitucional aborda esta materia en el artículo 75 y establece al respecto:

“[El proceso de acción popular] tiene por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa, esta infracción puede ser, directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma o como por el fondo”.

Ambas normas permiten precisar las razones que pueden dar lugar a la impugnación de una norma a través del proceso de acción popular.

8.1. Infracción directa o indirecta

La infracción directa se produce cuando una norma infralegal contraviene la Constitución o una ley. En estos casos la parte demandante debe determinar en su demanda qué disposición constitucional o legal se ve afectada por la norma infralegal que le impugna.

Por su parte, el concepto de infracción indirecta se suele emplear especialmente cuando se cuestiona la

¹³ *Ibíd.*, p. 1095.

¹⁴ LANDA ARROYO, César. *Op. cit.*, p. 148.

inconstitucionalidad de una norma, a fin de explicar que aquello no solo se produce cuando una norma colisiona con el texto constitucional, sino también cuando colisiona con una norma de desarrollo constitucional. En otras palabras, el control de constitucionalidad de las normas a través del proceso de acción popular no solo se efectúa tomando como parámetro de referencia el texto de la Constitución, pues también se deben tomar en cuenta otras disposiciones. En este sentido, el Código Procesal Constitucional señala en su artículo 79, bajo la sumilla principios de interpretación:

“Para apreciar la validez constitucional de las normas, el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que dentro del marco constitucional se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona”.

Si bien esta norma hace referencia únicamente al Tribunal Constitucional, se trata de un parámetro de interpretación que también debe ser observado por los órganos del Poder Judicial que conocen las demandas de acción popular, cuando a través de éstas se les solicite realizar un control constitucional. Sin embargo, en la jurisprudencia sobre estos procesos rara vez se encuentra una referencia al citado artículo del Código y al uso de otras fuentes diferentes a la Constitución para resolver una controversia sobre la inconstitucionalidad de una norma infralegal.

8.2. Infracción total o parcial

Esta modalidad de infracción se refiere a la norma que se impugna, es decir si se cuestiona una sola parte de ella o en integridad. En el caso de la

infracción parcial, es obligación de la parte demandante precisar claramente cuáles son las disposiciones que se cuestionan y respecto de las cuales se solicita efectuar un control constitucional.

8.3. Infracción por la forma o por el fondo

La infracción por el fondo hace referencia a la colisión entre el contenido normativo de la norma que se impugna y la norma constitucional o legal que es empleada como parámetro de control.

Por su parte, la infracción por la forma implica analizar si en el proceso de elaboración de la norma que se impugna se han respetado los procedimientos previstos a nivel normativo para ello. En este sentido, el artículo 76 del Código Procesal Constitucional señala:

“La demanda de acción popular procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquier sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no han sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, según el caso.”

9. ASPECTOS PROCESALES

9.1. Inadmisibilidad o improcedencia de la demanda

En el proceso de calificación de la demanda, la acción popular no procede en los siguientes casos:

a) Cuando es interpuesta después de transcurridos cinco años contados a partir de la fecha de publicación de la norma impugnada (artículo 87 del Código Procesal Constitucional).

Como se puede apreciar, se trata la prescripción de la acción. Así se sanciona la falta de cuestionamiento de la norma y se otorga seguridad jurídica respecto a la vigencia posterior de ésta. No obstante ello, permanece vigente la posibilidad que los jueces ejerzan control difuso.

b) Cuando se interpone la demanda de acción popular contra una norma respecto de la cual ya se ha emitido un pronunciamiento sobre el fondo, basado en la misma infracción (artículo 82 último párrafo del Código Procesal Constitucional).

Estamos ante un supuesto de cosa juzgada. En este caso debemos precisar que no solo deberá declararse improcedente la demanda si existe otra sentencia de acción popular que se pronuncie sobre el fondo, sino también si hay sentencias de inconstitucionalidad o sentencias vinculantes del Tribunal Constitucional que se hayan pronunciado sobre el fondo de lo pretendido.

9.2. Titulares de la acción

La legitimidad para obrar es la cualidad emanada de la ley para requerir una sentencia favorable, situación que coincide en la mayoría de los casos con la titularidad de la relación jurídico-sustancial. Ahora bien, en la acción popular la legitimidad para obrar activa es formal y material, por los sujetos facultados para presentar una demanda. Viene a ser una legitimidad para obrar popular, abierta y amplia, pues puede ser incoada por “cualquier persona”, en ese sentido el artículo 84 del Código Procesal Constitucional habilita a cualquier ciudadano a formular su pretensión sobre la materia de este

proceso constitucional¹⁵, a diferencia del proceso de inconstitucionalidad donde solo pueden accionar una lista cerrada de sujetos determinada en la propia Constitución Política del Estado.

Asimismo, por disposición expresa de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (Ley N° 26520, artículo 9, numeral 2) el Defensor del Pueblo está facultado, en el ejercicio de sus funciones, para interponer la demanda de acción popular en tutela de derechos constitucionales y fundamentales de cualquier persona.

9.3. Competencia

Se conoce a la competencia como la aptitud al juzgado para conocer de un determinado asunto y que nace de la Ley. En ese sentido, el artículo 85 del Código Procesal Constitucional señala cuál es el juez competente para conocer de la demanda de acción popular. La competencia para conocer de dicho proceso corresponde exclusivamente al Poder Judicial, de la siguiente manera:

- Cuando la norma impugnada es de carácter regional o local es competente la Sala de turno que corresponde, por razón de la materia, de la Corte Superior del Distrito Judicial al que pertenece el órgano emisor de la norma cuestionada de inconstitucionalidad o ilegalidad.

¹⁵ En la legislación anterior (Ley N° 24968, art. 4) en relación a la legitimidad se disponía que podrán interponer demanda de acción popular:

- Los ciudadanos peruanos en ejercicio pleno de sus derechos.
- Los ciudadanos extranjeros residentes en el Perú.
- Las personas jurídicas constituidas o establecidas en el Perú, a través de sus representantes legales.
- El Ministerio Público.

- En los demás casos, es decir cuando las normas son dictadas por el Gobierno Central, es competente la Sala de la Corte Superior de Justicia de Lima.

A diferencia del proceso de inconstitucionalidad, en el que existe instancia única ante el Tribunal Constitucional, para el caso de la acción popular existen dos instancias. Así, en apelación, corresponde la competencia a la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República.

9.4. Trámite de la acción

La acción popular se tramita conforme a las disposiciones pertinentes del Código Procesal Constitucional.

El trámite es el siguiente:

a) Interposición de la demanda:

La demanda de acción popular debe reunir los siguientes requisitos:

- La designación de la Sala ante la cual se interpone.
- El nombre y el número de documento de identidad del demandante y su domicilio. Si se trata de persona jurídica se deberá indicar los datos registrales de la misma y adjuntar el poder de su representante legal.
- La denominación precisa y el domicilio del órgano emisor de la norma materia de la demanda.
- La expresión de la norma objeto de la demanda. Si ha sido publicada se indica día, mes y año de la publicación y se acompaña copia simple de la misma.

- La indicación de la norma o normas constitucionales y/o legales que se suponen contravenidas por la que es objeto de la demanda.
- La exposición de motivos en que se sustenta la acción.
- A la demanda se deben acompañar copias suficientes de la misma y de los documentos que se adjuntan, así como los recaudos que exige la ley.

b) Admisibilidad y traslado de la demanda:

Si bien es cierto que la demanda no puede ser rechazada por el personal administrativo del juzgado, el Código obliga a los jueces a calificar liminarmente la demanda, es decir que verifiquen el cumplimiento de los requisitos de forma (inadmisible) o de fondo (improcedente).

Una vez interpuesta la demanda, la Sala Correspondiente se pronunciara sobre su inadmisibilidad, dentro del plazo máximo de cinco días. En caso que se resuelva la inadmisibilidad de la demanda, se precisará el requisito incumplido y el plazo subsanarlo. Si se declara improcedente la demanda y la resolución fuese apelada, se notificará al demandado (artículo 88 del Código Procesal Constitucional).

Según se señala en el artículo 89 del Código Procesal Constitucional, la resolución que admite la demanda se publica, junto con una resolución sucinta de los hechos de la demanda, por una sola vez en el diario oficial El Peruano —si la demanda se promueve en Lima— o, en todo caso, en el medio de comunicación escrito oficial de publicidad del distrito judicial que corresponda.

Asimismo, la Sala corre traslado al órgano emisor de la norma impugnada (artículo 89 del Código Procesal Constitucional), en ese sentido:

- Si dicha norma ha sido expedida con la participación de más de un órgano emisor se notifica al de mayor jerarquía.
- Si se trata de órganos de igual nivel jerárquico, la notificación se dirige al primero que suscribe el texto normativo.
- Si la norma ha sido emitida por el Poder Ejecutivo, el emplazamiento se hará por intermedio del Ministro que la refrenda. Si fuesen varios por el que haya firmado en primer término.
- Si el órgano emisor ha dejado de operar, corresponde notificar al órgano que asumió sus funciones.

c) Contestación:

El llamado auto admisorio, además de ser la resolución que contiene la admisión a trámite de la demanda, es el auto que contiene los siguientes actos: el traslado de la demanda y el emplazamiento al demandado, además de concederle un plazo para que este se pronuncie sobre la demanda planteada en su contra. El plazo para contestar la demanda es de diez días, contados a partir de su fecha de notificación al órgano emisor y deberá contener los mismos datos y anexos pertinentes de la demanda.

d) Desistimiento:

Si bien este aspecto no está regulado en el Código Adjetivo, debe entenderse que el demandante no puede desistirse, pues la demanda de acción popular no está dirigida a promover la defensa de los intereses particulares, sino a promover la tutela de un interés

general a través de la defensa de la constitucionalidad y/o legalidad de las normas infralegales. Por ello una vez admitida a trámite la demanda y habilitada la competencia de la Sala correspondiente queda inexorablemente constituida la relación jurídico-procesal¹⁶.

e) Vista de la causa:

La Sala señalará fecha para la vista de la causa dentro de los días posteriores a la recepción de la contestación o vencido el plazo para contestarla.

En la vista de la causa, las partes o sus abogados pueden formular informes orales o alegatos escritos. En este último caso se leerá en documento en la audiencia. A la vista de la causa, las partes pueden presentar su informe oral (artículo 92 del Código Procesal Constitucional).

f) Sentencia:

La Sala emite sentencia dentro de los diez días posteriores a la fecha de la vista de la causa. Contra la sentencia de la Sala procede recurso de apelación que se interpondrá dentro del quinto día y será conocido por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República.

g) Consulta:

¹⁶ Un pedido de desistimiento y retiro de firma de la demanda en un proceso inconstitucionalidad fue atendido por el Tribunal Constitucional con esa fundamentación, criterio que resulta aplicable a los procesos de acción popular. Cfr. STC Exp. 0005-2003-AI/TC.

El artículo 95 del Código Procesal Constitucional señala que se si no se interpone recurso de apelación contra la sentencia que ampara la demanda, de todos modos los autos se elevan en consulta obligatoria a la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, a efectos de obtener la ratificación o confirmación de lo resuelto en la sentencia. La Consulta se absolverá dentro de los cinco días posteriores a la recepción del expediente sin trámite previo.

h) Recurso de apelación:

La pluralidad de instancias no solamente es un principio y derecho de la función jurisdiccional, sino también una manifestación implícita del derecho fundamental que tiene toda persona al debido proceso, consagrado en el artículo 139, numeral 6, de la Constitución Política del Estado. Al apelar una sentencia no solamente estamos ante un trámite de apelación de cualquier resolución, sino que por tratarse de una resolución que pone fin al proceso, se nos abren las puertas de una segunda instancia, buscándose un nuevo examen de la decisión tomada con respecto de la pretensión contenida en la demanda.

9.5. Trámite de segunda instancia

a) Vista de la causa e informe oral:

Recibidos los autos por la Sala de la Corte Suprema, ésta correrá traslado por el plazo de cinco días simultáneos y señalara día y hora para la vista de la causa, la que se llevará a cabo dentro de los 5 días posteriores a la recepción de la absolución del

traslado. En dicho acto, las partes o sus abogados pueden formular informes orales.

El pedido de informe oral se formula al Presidente de la Sala por al abogado patrocinante o la parte que solicite informar sobre hechos.

En ningún caso los abogados intervinientes pueden causar el aplazamiento de la vista señalada, pudiendo ser sustituidos en cualquier momento, hasta en el mismo acto del informe oral por otros.

La vista de la causa solo se suspende por no conformarse la Sala. En tal caso, ese mismo día el Presidente dispone una nueva designación para que dicha vista se lleve a cabo dentro de los cinco días hábiles siguientes. Incurrir en responsabilidad el magistrado que sin causa justificada ocasiona la suspensión de la vista.

Los abogados están obligados a absolver las preguntas y aclaraciones que deseen hacerle los magistrados en el curso de sus informes.

El Presidente de la Sala llamará al orden al informante que exceda los límites del respeto y de la decencia o si incurre en disgresiones ajenas a los hechos controvertidos o se excede en el tiempo señalado para el informe.

b) Sentencia de segunda instancia:

La Sala de la Corte Suprema dictará sentencia dentro de los 10 días posteriores de la vista de la causa, no procediendo contra aquél recurso extraordinario de casación. En todo caso debe resolverse en un plazo máximo improrrogable de tres meses calendario, sin perjuicio de la normativa procesal expresada que señale un plazo menor,

especialmente en las acciones de garantía¹⁷. Esta sentencia será publicada íntegramente al día siguiente de su expedición en el mismo medio de comunicación en el que se publicó el auto admisorio. Dicha publicación no constituye a la notificación a las partes (artículo 96 del Código Procesal Constitucional).

10. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES

A diferencia del Proceso de Inconstitucionalidad, en el cual no se admiten medidas cautelares a razón del artículo 105 del CPC, en el proceso de Acción Popular ello sí es aceptado, ya que el artículo 94 del CPC dispone que “procede solicitar medida cautelar una vez expedida sentencia estimatoria de primer grado. El contenido cautelar está limitado a la suspensión de la eficacia de la norma considerada vulneratoria por el referido pronunciamiento”.

Ésta es una innovación importante respecto a la Ley Procesal de Acción Popular que en su artículo 8 erradicaba la adopción de medidas cautelares en dicho proceso. En general, para cualquier proceso constitucional, el artículo 15 del CPC establece tres requisitos que deben cumplirse concurrentemente para el favorecimiento con la medida cautelar: que exista apariencia del derecho (*fumus boni iuris*), peligro en la demora, y que el pedido cautelar sea adecuado.

En lo tocante a la apariencia del derecho, en la Acción Popular, ésta se acredita con la sentencia de primera instancia que le da razón al demandante; respecto al peligro en la demora, entendemos que la

pervivencia de los efectos generales de una norma nociva que trastoca permanentemente el ordenamiento constitucional justifica una pronta solución; y sobre el último requisito, no puede haber un petitorio cautelar más adecuado que aquel que busca anticipar los efectos de una futura sentencia estimatoria.

La licencia del legislador a que se introduzcan medidas cautelares en el Proceso de Acción Popular guarda correspondencia con lo preceptuado en el artículo 81° del CPC, el cual posibilita que las sentencias fundadas en dicho proceso determinen la nulidad con efectos retroactivos de las normas rebatidas.

11. CONCLUSIÓN DEL PROCESO POR SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA

El proceso de acción popular no puede concluir por conciliación, abandono ni allanamiento del demandado. Únicamente finaliza por sentencia firme que declara la demanda fundada o infundada, en todo o en parte. También por resolución judicial firme que declara la improcedencia por sustracción de la materia. Esta última posibilidad se presenta cuando, la norma que es objeto de impugnación ha sido derogada por una norma posterior de igual o mayor jerarquía.

Deviene en un grave error sostener —como lo hace un sector de la doctrina— que el demandado puede allanarse a la pretensión del demandante. En los procesos de primacía de la Constitución el órgano emisor no puede reconocer la inconstitucionalidad o ilegalidad de la norma, ni comprometerse a derogarla, ya que sólo el Poder Judicial o el Tribunal

¹⁷ Artículo 131 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Constitucional pueden decidir si la norma es o no constitucional, legal o ilegal.

CONCLUSIONES CONSIDERATIVAS

- En el Código Procesal Constitucional se encuentra estipulado que la demanda de Acción Popular se plantea directamente ante el Poder Judicial, mientras que en la demanda de Amparo es necesario superar previamente la valla de la vía previa administrativa antes de acudir al juez constitucional. Sin embargo, jurisprudencialmente nuestro Tribunal Constitucional en la STC N° 2302-2003-AA/TC ha señalado que “No resulta exigible el agotamiento de la vía previa en el caso de normas autoaplicativas, pues al ser susceptibles de afectar derechos fundamentales con su sola vigencia, el tránsito por esta vía podría convertir en irreparable la agresión”.
- El Proceso de Acción Popular permite a los ciudadanos acudir al Poder Judicial para que se analice la constitucionalidad o legalidad de las normas administrativas de alcance general. A pesar de su importancia, esta garantía constitucional ha merecido poca atención por parte de los especialistas en Derecho Procesal Constitucional, quizás por el difícil acceso a las resoluciones finales que son emitidas en este proceso constitucional.
- A diferencia del Proceso de Inconstitucionalidad, en el cual no se admiten medidas cautelares a razón del artículo 105 del CPC, en el proceso de acción popular ello sí es aceptado, ya que el artículo 94° del CPC dispone que “procede solicitar medida cautelar una vez

expedida sentencia estimatoria de primer grado. El contenido cautelar está limitado a la suspensión de la eficacia de la norma considerada vulneratoria por el referido pronunciamiento”.

- El Proceso de Acción Popular se mantiene relegado en el tiempo a pesar de lo consignado en el Anteproyecto del Código Procesal Constitucional, que pretendía revitalizar esta figura. En los hechos, se continuaría por la senda de la amparización cuando una norma reglamentaria infringe la Constitución, surtiendo efectos dicha norma abiertamente inconstitucional para todos los demás casos no sujetos a controversia ante el juez constitucional.
- Para concluir señalar que este proceso de naturaleza constitucional aún no ha sido comprendido en sus reales dimensiones y alcances, en cuanto a sus aspectos procesales como respecto a los criterios que se emplean para resolver el fondo de la controversia. Tampoco existe un desarrollo similar del proceso en comparación con el de inconstitucionalidad, correspondiendo a las Cortes Superiores o a la Corte Suprema realizar de forma progresiva un mayor análisis y estudio de las instituciones procesales aplicables desde la perspectiva del Derecho Procesal Constitucional.

APÉNDICE

Modelo demanda de acción popular:

Expediente

Especialista

Cuaderno: Principal

Escrito: 01

Sumilla: Demanda de Acción Popular

SEÑOR PRESIDENTE DE LA SALA
ESPECIALIZADA EN LO CIVIL DE LA CORTE
SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA.

AAA AAAA, identificado con Documento
Nacional de Identidad N°....., con dirección
domiciliaria en..... y señalando domicilio
procesal en....., provincia y departamento
de Lima, a Usted con el debido respeto me presento y
expongo:

I. PETITORIO

Recurro a vuestro despacho con la finalidad de
interponer la presente demanda de Acción Popular
contra la Resolución Ministerial N°..... expedida
por el Ministerio de....., a quien se le
notificará en....., con la finalidad de que se
deje sin efecto el referido dispositivo legal por ser
inconstitucional e ilegal, atendiendo a los siguientes
fundamentos de hecho y derecho que a continuación
pasare a motivar.

II. FUNDAMENTOS DE HECHO

1. Con fecha el Ministerio de.....
expidió la Resolución Ministerial N°.....,
estableciendo que la jornada laboral obligatoria para
los trabajadores del Sector Público es de doce horas
diarias, y de setenta y dos horas semanales.

2. Como puede apreciarse la norma impugnada
contiene un dispositivo que constituye una
transgresión del artículo 25 de la Constitución
Política del Estado que establece que la jornada de
trabajo general es de ocho horas diarias y cuarenta y

ocho horas semanales, como máximo; además,
contraviene lo señalado en la Ley N°....., la que
complementa lo señala en la Carta Magna.

3. Como quiera que esta regulación de la jornada
laboral de trabajo se efectúa por medio de una
resolución ministerial que contradice tanto la
Constitución como a la Ley N°....., siendo un
dispositivo de menor jerarquía, interponemos la
presente demanda de acción popular.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El Proceso de Acción Popular.- Conforme lo
dispone el numeral 5 del artículo 200 de la
Constitución Política, la demanda de acción popular
que procede, por infracción de la Constitución y la
ley, contra los reglamentos, normas administrativas,
resoluciones y decretos de carácter general,
cualquiera sea la autoridad de la que emanen. Como
quiera que en este caso se trata de una resolución
ministerial que viola la Constitución y la Ley N°
....., la demanda de acción popular a que se refiere
el artículo constitucional citado, resulta procedente.

2. Regulación de la jornada de trabajo.-
Conforme lo dispone el artículo 25 de la Constitución
Política del Perú, la jornada de trabajo es de ocho
horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales como
máximo, dicha disposición se complementa con lo
establecido por la Ley N°.....

3. De ahí que en el presente la resolución
impugnada vulnera la Constitución y la ley, pues
regula la jornada de trabajo estableciendo condiciones
diferentes a las previstas en la Constitución y la Ley.
En consecuencia solicitamos se declare su
inconstitucionalidad.

POR LO EXPUESTO:

A Usted señor Presidente, solicito admitir la presente demanda, tramitarla de acuerdo a su naturaleza y en su oportunidad declararla fundada, ordenando se deje sin efecto la norma impugnada.

Lima..... de..... del.....

FIRME DEL ABOGADO

FIRMA

BIBLIOGRAFÍA

ABAD YUPANQUI, Samuel y Otros. Código Procesal Constitucional. Comentarios, exposición de motivos, dictámenes e índice analítico, Lima, Palestra, 2004.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coordinador). Derecho Constitucional. Volumen I, Madrid, Tecnos, 1999.

BLUME, Ernesto. El Control de Constitucionalidad en el Perú: Antecedentes, Desarrollo y Perspectivas. En: Derecho Procesal Constitucional, 2da. Ed. Tomo 1, Lima, Juristas Editores, 2004.

ESPINOSA-SALDAÑA BARREDA, Eloy. Código Procesal Constitucional, proceso contencioso administrativo y derechos del administrado. Lima, Palestra, 2004.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Garantías constitucionales de la Constitución peruana de 1993. En: Lecturas sobre temas constitucionales. N° 10. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994.

GARCÍA TOMA, Víctor. La acción popular. En: Gaceta Jurídica. Tomo XI, Lima, noviembre 1994.

HUERTA GUERRERO, Luis Alberto. Sentencias del Poder Judicial frente a normas ilegales e inconstitucionales. Primera edición, Lima, Gaceta Jurídica, 2013.

KELSEN, Hans. La Garantía Jurisdiccional de la Constitución. Trad. Tamayo y Salmerón. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

LANDA ARROYO, Cesar. Teoría de Derecho Procesal Constitucional. Palestra, Lima, 2004.

MESÍA RAMÍREZ, Carlos. Exegesis del Código Procesal Constitucional. Tercera edición. Lima, Gaceta Jurídica, 2007.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Aportes para el estudio del nuevo régimen de la acción popular en el Código Procesal Constitucional. En: El Derecho Procesal Constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde. José Palomino Manchego (Director). Tomo II, Lima, Grijley, 2005.

PÉREZ TREMPES, Pablo. Los Procesos Constitucionales: La experiencia española, Lima, Palestra, 2008.

REPÚBLICA DEL PERÚ. Constitución Política. Lima, Congreso Constituyente Democrático, 1993.

_____. Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial: Decreto Supremo N° 017-93-JUS. Lima, Presidencia de la República, 1993.